

Nr 7

Utlåtande i anledning av väckt motion om översyn av reglerna för samhällets stöd åt ensamstående barnförsörjare.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 369, vilken behandlats av andra lagutskottet, har fru *Svensson m. fl.* hemställt, "att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte hemställa om översyn och samordning av de regler som gäller för samhällets stöd åt ensamstående försörjare i deras vårdnad om barnen".

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande får utskottet, i den mån redogörelse härför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 369.

Gällande bestämmelser

Regler om *föräldrars underhållsskyldighet gentemot barn* ges i 7 kap. föräldrabalken. Föräldrarna är skyldiga att vidkännas kostnaden för barnets uppehälle och utbildning, om ej barnet har egna tillgångar. Underhållsskyldigheten upphör ej innan barnet erhållit den utbildning som med hänsyn till föräldrarnas villkor och barnets anlag må finnas tillbörlig och ej i något fall förrän barnet fyllt sexton år (1 §). Är barnet, sedan dess rätt till underhåll enligt 1 § upphört, i följd av sjukdom eller annan dylik orsak ur stånd att självt försörja sig, är föräldrarna i mån av förmåga skyldiga att giva barnet skäligt underhåll (3 §). I kostnaden för barnets underhåll skall envar av föräldrarna taga del efter sin förmåga. Fader eller moder, som *ej har vårdnaden om barnet*, skall betala *underhållsbidrag* (2 §). Adoptant och adoptivbarn har samma plikt att underhålla varandra som föräldrar och barn (5 §).

Frågan om *vårdnaden om barn* regleras i 6 kap. föräldrabalken. Barn i äktenskap står under föräldrarnas vårdnad enligt vad nedan sägs till dess det fyllt tjuguettt år eller ingått äktenskap (1 §). I vissa fall tillkommer emellertid vårdnaden endast endera av föräldrarna. Gör en av föräldrarna sig skyldig till grovt missbruk eller till grov försummelse vid vårdnadens utövande, eller är han hemfallen åt missbruk av rusgivande medel, eller för han ett lastbart liv, eller är han till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak för längre tid förhindrad att delta i vårdnaden, äger rätten förordna, att vårdnaden skall tillkomma allenast den andre (6 §). Lever föräldrarna på grund av söndring åtskilda, skall rätten på ansökan av endera förordna, vilken av dem som skall ha vårdnaden om barnen eller, om ej alla barnen bör stå under den enes vårdnad, huru de skall fördelas mellan föräldrarna. Dömes till återgång av föräldrarnas äktenskap eller till hemskillnad eller äktenskapsskillnad mellan dem, skall rätten tillika meddela förordnande angående vårdnaden om

barnen (7 §). Barn utom äktenskap står under moderns vårdnad till dess det fyllt tjuguet år eller ingått äktenskap. Är föräldrarna ense, att fadern skall träda i moderns ställe, skall han, på anmälan, av rätten förordnas att övertaga vårdnaden om barnet, om han är lämplig därtill. Vidare gäller, att om modern finnes ej vara lämplig att utöva vårdnaden, skall rätten överflytta vårdnaden å fadern eller särskilt förordnad förmyndare (12 §).

I vissa fall utges av allmänna medel förskott å underhållsbidrag enligt regler i lagen den 11 juni 1943 om förskottering av underhållsbidrag till barn (bidragsförskott). Barn, vars fader eller moder enligt rättens beslut eller skriftligt, av två personer bevittnat avtal är pliktig att till fullgörande av lagstadgad underhållsskyldighet utgiva underhållsbidrag till barnet, äger att, där den underhållsskyldige underlåter att betala förfallet belopp, i den utsträckning och under de villkor som anges i lagen att av allmänna medel erhålla förskott å underhållsbidraget (bidragsförskott). Vad sålunda stadgats äger dock icke tillämpning i fråga om barn, vars föräldrar sammanbor, eller beträffande barn, som bor tillsammans med den underhållsskyldige (1 §). Bidragsförskott utgår icke för längre tid än, till och med dagen före den, då barnet fyller sexton år (2 §), och skall vidare ej utgå, sedan skyldigheten att utge underhållsbidrag till barnet upphört (12 § 1 mom). Förskottet utgår med det belopp den underhållsskyldige jämlikt rättens beslut eller enligt avtal är skyldig att utgiva till barnets underhåll, dock högst med 996 kronor för år räknat (8 §). Har faderskapet ej fastställts beträffande barn utom äktenskap skall anses, att fadern genom beslut eller skriftligt, av två personer bevittnat avtal blivit ålagd att utgiva underhållsbidrag till barnet med 996 kronor om året från och med den månad, under vilken barnet fyllt tre år, till och med dagen före den då barnet fyller sexton år (13 §).

Ansökan om bidragsförskott prövas i regel av barnavårdsnämnden i den kommun där vårdnadshavaren är mantalsskriven vid den tidpunkt då förskottet sökes (3 §). Ansökningen kan göras av vårdnadshavaren eller av särskilt förordnad förmyndare eller barnavårdsman för barnet, om sådan finnes. Ansökningen skall avfattas enligt fastställt formulär och innehålla nödiga upplysningar för utredande av barnets rätt till bidragsförskott ävensom en av sökanden på heder och samvete avgiven förklaring, att de lämnade upplysningarna är med sanningen överensstämmande. Är sökanden ur stånd att själv avgiva sådan förklaring, skall riktigheten av upplysningarna intygas av två trovärdiga, med förhållandena förtrogna personer. Vid ansökningen skall fogas prästbevis och det till grund för ansökningen liggande beslutet eller avtalet, därest dessa handlingar icke annorledes är tillgängliga för barnavårdsnämnden (4 §).

Bidragsförskott beviljas för tiden från och med den månad, under vilken förskottet söks. Om den underhållsskyldige häftar i skuld för tidigare förfallet bidrag, kan förskott utgå även för förfluten tid, dock längst från och med andra månaden före den under vilken förskottet söks. Förskottet beviljas i

regel till utgången av det löpande statliga budgetåret, varefter vid behov ny ansökan får göras. Barnavårdsnämnden äger emellertid under juni månad pröva ansökan jämväl för tiden till och med utgången av närmast följande budgetår (7 §). I regel utbetalas bidragsförskott månadsvis till vårdnadshavaren eller, om särskilt förordnad förmyndare finnes, till denne. Särskilda utbetalningsföreskrifter gäller i vissa fall. Dessutom finns en del specialregler beträffande barn som vistas å anstalt m.m. (11 §).

Sedan skyldigheten att utgiva underhållsbidrag till barnet upphört, skall beviljat förskott ej vidare utgå. Vidare skall förskott indragas om föräldrarna sammanflyttat eller om barnet får bostad tillsammans med den underhållsskyldige. Detsamma gäller i regel om barnet ej längre är svensk medborgare eller stadigvarande vistas här i riket (12 §).

Barnavårdsnämnden har att noga vaka över att bidragsförskott kommer barnet till godo (13 §). Rätten till bidragsförskott kan ej överlåtas eller tagas i mät för gäld (14 §).

För lämnat bidragsförskott inträder den barnavårdsnämnd, som utgivit förskottet, i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den underhållsskyldige (15 §). Denne har att till nämnden erlägga å förskottet belöpande del av underhållsbidraget allteftersom det förfaller till betalning (16 §). Om han ej efter förmåga fullgör denna sin skyldighet, skall nämnden utan dröjsmål vidtaga erforderliga åtgärder för fordringens indrivande (17 §).

Kostnaden för bidragsförskott bestrides, i den mån ersättning ej kunnat uttagas av den underhållsskyldige, till tre fjärdedelar av staten och en fjärdedel av den kommun, vars barnavårdsnämnd beviljat förskottet (20 §). Barnavårdsnämnden har att hos vederbörande länsstyrelse söka gottgörelse av statsverket för utgivna bidragsförskott. Ansökningen, som skall avse förskottsutgifter för visst budgetår, skall i regel göras före utgången av därefter följande budgetår. Länsstyrelsen skall granska ansökningen, eventuellt låta införskaffa erforderlig ytterligare utredning och därefter, i den mån förskotten befunnits beviljade och utbetalade i överensstämmelse med föreskrifterna i lagen samt barnavårdsnämnden skäligen får anses ha fullgjort vad densamma ålegat i fråga om åtgärder för förskottens återkrävande, bevilja gottgörelse och utanordna beviljat belopp (21 §).

Över barnavårdsnämnds beslut i ärende rörande beviljande eller indragning av bidragsförskott får den, som beslutet rör, anföra besvär hos länsstyrelsen (24 §). Klagan över länsstyrelsens beslut föres hos Konungen (25 §), vilken jämväl äger meddela de närmare föreskrifter, som erfordras för lagens tillämpning (26 §).

Enligt lagen den 6 juni 1952 (nr 334) om höjning av vissa underhållsbidrag skall periodiska underhållsbidrag av familjerättslig karaktär, vilkas belopp fastställts före den 1 januari 1955, förhöjas med hänsyn till penningvärdets fall. Stadgandet härom äger dock ej tillämpning, om den dom eller det avtal, varigenom bidraget fastställts, innehåller föreskrift, att bidraget skall vid ned-

gång i penningvärdet eller ökning av den bidragspliktiges inkomster utgå med förhöjning enligt angivna grunder. Höjningen utgör, om bidraget fastställts under år 1940 eller tidigare 90 %, under något av åren 1941—1946 55 % och under något av åren 1947—1950 45 %, under år 1951 20 % och under något av åren 1952—1954 10 %. Utan hinder av vad som stadgas i lagen äger rätten på yrkande förordna på annat sätt om bidragsskyldigheten, när de i giftermålsbalken eller föräldrabalken givna reglerna om underhållsbidrag föranleder därtill.

Enligt lagen den 31 maj 1957 om utfyllnad av vissa underhållsbidrag äger barn vars fader eller moder enligt beslut, som av domstol meddelats före den 1 april 1957, eller enligt skriftligt avtal som slutits före sagda dag är pliktig att utgiva underhållsbidrag till barnet, därest underhållsbidraget ej uppgår till 720 kronor för år, av allmänna medel erhålla vad som brister i nämnda belopp. Sådant utfyllnadsbidrag må ej utgå till barn, vars föräldrar sammanbo, eller till barn, som bor tillsammans med den underhållsskyldige, samt ej heller till barn, som är berättigat till barnpension enligt lagen om barnpensioner.

Historik

I proposition nr 139 till 1957 års riksdag anförde föredraganden, statsrådet Lindström, i fråga om utfyllnadsbidragen:

I dagens läge anser jag det angelägnast, att tillgängliga resurser inriktas på att bistå de sämst ställda inom gruppen ensamstående ogifta och frånskilda med barn genom att lägga en fast grund under deras ekonomi. Om man därvid utgår från att ett barn i dagens samhälle skulle behöva minst 60 kronor i underhållsbidrag per månad från den föräldrapart, som inte sammanbor med barnet, så kan samhället inte tydligare ge den principen till känna bland föräldrar och myndigheter, som har till uppgift att bevaka barnens intressen, än genom ett temporärt ekonomiskt stöd till avveckling av den bottsats av lägre underhållsbidrag, som regleras av nu löpande, vanligen gamla avtal och domstolsbeslut. Detta bör ske genom att barnet tillförsäkras skillnaden mellan bidragsförskottets maximibelopp — här föreslaget till 60 kronor i månaden — och det bestämda lägre underhållsbidraget i alla de fall, där underhållsbidraget har fastställts före ett visst datum och där det ej framgår att barnet för sin försörjning uppenbarligen ej har behov av dylikt bidrag.

Ett utfyllnadsbidrag i denna form tar uteslutande sikte på barnets behov, vilket enligt min mening bör tillgodoses oavsett om misstanke eller vetskap föreligger att den underhållsskyldiges betalningsförmåga inte utnyttjas fullt. Är detta senare fallet och kan rättelse ej uppnås genom överenskommelse, får som hittills processvägen anlitas.

En huvudinvändning mot familjeberedningens förslag om normerade bidragsförskott och fyllnadsbidrag har varit risken för att parter medvetet skulle kunna sluta avtal om alltför lågt underhållsbidrag och härigenom åsamka det allmänna kostnader, som egentligen borde bäras av de underhållspliktiga.

Om emellertid — som nyss antytts — rätten till utfyllnadsbidrag av den typ jag föreslagit begränsas till barn, vilkas underhåll regleras i avtal, som ingåtts före den 1 april 1957, eller genom domstolsbeslut, som meddelats före nämnda dag, är varje möjlighet till missbruk utesluten. Jag förordar därför, att en sådan begränsning genomföres.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 30 år 1957 anförde andra lagutskottet i fråga om utfyllnadsbidragen bland annat:

Det till grund för förslaget om utfyllnadsbidrag liggande syftet att bringa hjälp i de fall, där underhållsbidrag till barn utgår med orimligt låga belopp, finner utskottet beaktansvärt. Mot den utformning understödsformen fått och tidpunkten för förslagets framläggande kan dock resas vissa invändningar. Sålunda har under den föreslagna bidragsformen icke kunnat inräknas de fall där domstolsbeslut eller avtal om skyldighet att utgiva underhållsbidrag över huvud taget icke föreligger. En avgränsning har — för förhindrande av missbruk — vidare måste göras till de underhållsbidrag som fastställts före den 1 april 1957. Härigenom kommer de fall, där underhållsbidragen efter nämnda tidpunkt fastställts till lägre belopp än 720 kronor för år, att falla utanför lagens tillämpningsområde. Mot den principiella utformningen av bidraget som ett komplement till den föreliggande civilrättsliga bidragsskyldigheten kan anföras att, då genom lagen skapas garanti för ett visst minimistöd, detta kan få som följd att vårdnadshavare kan finna det mindre angeläget att söka få till stånd höjning av utgående familjerättsliga underhållsbidrag, oaktat sådan höjning skulle varit lagligen möjlig. Det hade vidare måhända också varit lämpligare om förslaget framlagts vid sådan tidpunkt att detsamma kunnat utformas i närmare anslutning till de regler, som i en nära framtid kan förväntas komma att ersätta de nuvarande särskilda barnbidragen.

Trots de betänkligheter, som sålunda och i övrigt kan resas mot det föreliggande lagförslaget, vill utskottet emellertid — med hänsyn till att detsamma dock tillgodoser en stor del av de angelägna behov, som föreligger på området, och under beaktande av att det är av vikt att möjliga hjälpåtgärder icke fördröjes — icke motsätta sig att förslaget upphöjes till lag. Utskottet får därför, ehuru med viss tvekan, tillstyrka propositionen jämväl i denna del.

I proposition nr 75 år 1960, vari bland annat föreslogs höjning av bidragsförskotten från 720 kronor till 996 kronor för år, anförde föredragande departementschefen, statsrådet Nilsson, i fråga om utfyllnadsbidragen:

Utfyllnadsbidragen, som infördes år 1957, avsågs uttryckligen som en övergångsanordning, tillkommen i syfte att till en skälig miniminivå höja vissa äldre, till mycket låga belopp fastställda underhållsbidrag. På bidrag, som fastställts efter den 31 mars 1957, kan utfyllnadsbidrag inte beviljas. Med hänsyn härtill synes någon höjning av utfyllnadsbidragen inte böra företagas.

I motioner till 1961 års riksdag yrkades, att underhållsbidrag, som fastställts före den 1 juli 1960 och icke uppgår till maximibeloppet för bidragsförskott måtte genom utfyllnadsbidrag höjas till nämnda belopp.

I utlåtande nr 27 år 1961 avstyrkte andra lagutskottet motionerna och anförde därvid bland annat:

De betänkligheter som anfördes vid lagens tillkomst måste enligt utskottets mening tillerkännas ännu större betydelse vid bedömandet av frågan om att bevilja utfyllnadsbidrag å underhållsbidrag fastställda efter den 31 mars 1957.

Ett bifall till motionsyrkandet i denna del skulle lätt kunna tolkas som om utfyllnadsbidragen — i motsats till vad som uttryckligen gavs till känna vid deras införande — var avsedda som en permanent bidragsform. Under sådana omständigheter skulle med all sannolikhet intresset för att få till stånd höjning av den underhållsskyldiges bidragsskyldighet starkt minska. Det är icke heller uteslutet, att vårdnadshavare vid ingåendet av nya avtal om underhållsbidrag, i förlitande på att den tidpunkt, före vilken utfyllnadsbidrag kan beviljas, kontinuerligt framflyttas, skulle komma att nöja sig med lägre underhållsbidrag än som eljest varit fallet. Faran för missbruk i sådant avseende är enligt utskottets mening påtaglig.

Samma principiella betänkligheter kan icke anföras mot en höjning av utfyllnadsbidragens belopp såvitt avser underhållsbidrag fastställda före den 1 april 1957. Emellertid skulle ett bifall till motionsyrkandet i denna del medföra, att underhållsberättigade, som efter den 31 mars 1957 fått underhåll fastställt till lägre belopp än 996 kronor, blev sämre tillgodosedda än de som fått underhållsbidrag fastställda tidigare och kanske till väsentligt lägre belopp. En sådan ordning skulle enligt utskottets mening icke vara tillfredsställande.

På grund av det anförda finner sig utskottet, oaktat det till grund för motionerna liggande syftet att bringa hjälp i fall där underhållsbidrag till barn utgår med låga belopp är beaktansvärt, icke kunna biträda motionsyrkandena. Utskottet vill framhålla, att de i motionerna påtalade olägenheterna i vissa fall kan lindras genom att föreliggande möjligheter att höja de underhållsskyldigas bidragsplikt energiskt tillvaratas. I sammanhanget kan också nämnas att riksdagen nyligen, i enlighet med vad första lagutskottet hemställt i sitt utlåtande nr 24, anhållit om en översyn av lagen om höjning av vissa underhållsbidrag. En sådan översyn kan resultera i en höjning av de procent-satser, efter vilka äldre underhållsbidrag uppräknas.

Utskottet

Enligt regler i föräldrabalken är föräldrar skyldiga att vidkännas kostnaden för sina barns uppehälle och utbildning om barnen ej har egna tillgångar. Den av föräldrarna, som ej har vårdnaden om barnen, skall betala underhållsbidrag. Detta belopp fastställs genom avtal eller dom med hänsyn till den bidragsskyldiges betalningsförmåga. Betalas inte underhållsbidraget kan barnet under vissa förutsättningar erhålla bidragsförskott. Detta utgår av allmänna medel med det belopp den underhållsskyldige är skyldig att utgiva, dock högst med 996 kronor om året. Bidragsförskott utgår icke för längre tid än till och med dagen före den, då barnet fyller sexton år. Bidragsförskott beviljas i regel av barnavårdsnämnden i den kommun där vårdnadshavaren är mantalsskriven och i princip endast för ett budgetår i taget. Enligt regler i lagen om utfyllnad av vissa underhållsbidrag äger barn, som fått underhållsbidrag fastställda före den 1 april 1957, om bidraget ej uppgår till 720 kronor om året, av allmänna medel erhålla vad som brister i detta belopp.

I förevarande motion hemställs om en översyn och samordning av dessa regler. Motionärerna ställer sig kritiska mot att i de fall då underhållsbidrag fastställts till lägre belopp än 996 kronor om året barnet icke kan erhålla

bidragsförskott till högre belopp än det fastställda underhållsbidraget. Vidare framhåller de, att i de fall då underhållsbidrag som ej överstiger 996 kronor om året av domstol sänkes på grund av försämring av den bidragsskyldiges betalningsförmåga även bidragsförskottet minskas i motsvarande mån. För att råda bot på dessa mindre tillfredsställande förhållanden ifrågasätter motionärerna om icke ett minimibelopp bör bestämmas för fastställande av underhållsbidragen. Motionärerna ifrågasätter också om bidragsförskott icke borde utgå till och med den månad under vilken barnet fyller 18 år. Vidare framhåller de, att den nuvarande regeln att bidragsförskott endast beviljas för ett budgetår i sänder medför olägenheter och förlust av arbetsinkomst för mödrarna, som ofta måste taga sig ledigt från sitt arbete för att besöka barnavårdsnämnden och ingiva ansökan om fortsatt bidragsförskott. Frågan om vilken barnavårdsnämnd som skall pröva ansökningen bör enligt motionärernas uppfattning bero på var vårdnadshavaren är kyrkobokförd och icke såsom nu bedömas efter mantalsskrivningen.

Till grund för motionerna ligger syftet att bringa hjälp i sådana fall där underhållsbidrag utgår med låga belopp. Riksdagen hade under fjolåret att taga ställning till motioner med samma syfte vilka utmynnade i yrkande om att utfyllnadsbidrag skulle utgå även på underhållsbidrag fastställda senare än den 31 mars 1957. Motionsyrkandet avslogs med den motiveringen att ett bifall till detsamma lätt skulle kunna tolkas som om utfyllnadsbidragen — i motsats till vad som uttryckligen gavs till känna vid deras införande — var avsedda som en permanent bidragsform och att därigenom med all sannolikhet intresset för att få till stånd en höjning av de underhållsskyldigas bidragsskyldighet starkt skulle minska. Dessa principiella betänkligheter mot att uppnå det angivna syftet genom att på sätt som då föreslogs framflytta fastställsetiden för rätten att erhålla utfyllnadsbidrag gör sig fortfarande gällande. Enligt utskottets mening är det därför angeläget att finna en sådan form för samhällets hjälpåtgärder, att möjligheten till missbruk och spekulation på så sätt att vårdnadshavare med hänsyn till sådana hjälpåtgärder nöjer sig med lägre underhållsbidrag av den bidragsskyldige uteslutes. Frågan om kompletterande samhällelig hjälp i enlighet med motionärernas yrkande är av komplicerad natur och förutsätter noggrann utredning. En sådan synes enligt utskottets mening lämpligen bära ske inom socialpolitiska kommittén, som bland annat har sin uppmärksamhet riktad på de ensamstående barnförsörjarnas problem.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motion, II: 369, i skrivelse till Kungl. Maj:t såsom sin mening måtte giva Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anför.

Stockholm den 27 februari 1962

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, Axel Svensson, fru Hamrin-Thorell, fru Carlqvist, fru Gärda Svenson, fröken Nordström och herr Enarsson*;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Nilsson i Göteborg, fru Ekendahl, fru Eriksson i Ängelholm, herr Gustavsson i Alvesta, fru Svensson i Kungsör, herrar Hamilton* och Tobé*.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.